

Iniciativas Institucionais de *e*-Democracia: uma Apreciação das Experiências Digitais das Casas Legislativas Federais

Cesar Rodrigues van der Laan¹

Sílvia Andrea Cupertino²

Maria Clara Estevam Pereira³

Resumo: Câmara e Senado disponibilizam funcionalidades digitais de participação popular no processo político. Por meio de pesquisa exploratória, reflete-se sobre a *e*-participação por meio dos portais institucionais e seu potencial de interação popular digital, para extrair subsídios e possíveis contribuições ao aprimoramento do modelo de *e*-democracia institucionalizado no país. Dentre as conclusões, apontamos que os modelos institucionais não devem ser analisados de forma isolada, pois o processo legislativo federal, ainda que bicameral, é um só. Também se constatou que, apesar da significativa participação, a contribuição advinda das funcionalidades é de subsídio ao processo legislativo, sem poder de agenda ou de deliberação vinculativo ao sistema representativo constitucional; e que, em regra, a efetividade sobre o processo legislativo é baixa, mas se observa poder de iniciativa de agenda associado à funcionalidade de sugestão legislativa. Sugere-se a adoção do conceito de nível ótimo como diretriz para a interação digital das Casas Legislativas.

Palavras-chave: Democracia Digital. Democracia Participativa. Democracia Direta. Senado Federal. Portal e-Cidadania.

E-Democracy Institutional Initiatives: Evaluating the Brazilian Legislative Chambers Digital Experiences

Abstract: Brazilian Senate and Deputies Chamber adopt digital tools enhancing popular participation on politics. Based on an exploratory research, we reflect on institutional e-participation tools and examine their potential on digital interaction, to extract subsidies and insights to parameter *e*-democracy. Among the results, we highlight that both models present distinct functionalities which may be considered as complimentary ways to participate in the lawmaking processes, which is bicameral but only one. In addition, (i) even though there's a significant participation, the contribution derived from the functionalities is restricted, working as a subsidy to the lawmaking process, without

¹ Doutor em Economia (PPGE/UFRGS), Especialista em Direito Legislativo (ILB/Senado Federal), Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: cesarvdl@senado.leg.br

² Mestre em Energia (IEE/USP), Especialista em Direito de Regulação (IDP/Brasília) e em Energias Renováveis, Geração Distribuída e Eficiência Energética (PECE/Politécnica/USP), Consultora Legislativa do Senado Federal. E-mail: silviaan@senado.leg.br

³ Especialista em Governo e Políticas Públicas (UnB) e em Administração Legislativa (ILB/Senado Federal), Consultora Legislativa do Senado Federal. E-mail: clarap@senado.leg.br



agenda power binding the representative system; and (ii) there's initiative agenda power associated to the legislative suggestion tool provided by the Senate website. Finally, we suggest the adoption of the concept of optimal level of e-democracy as a principle to guide the digital interaction on the Internet.

Keywords: Digital Democracy. Participatory Democracy. Direct Democracy. Brazilian Senate.

1. Introdução

As ferramentas de participação digital podem diminuir a distância entre a classe política e os cidadãos, acentuando a participação popular no processo legislativo, em direção a uma estrutura democrática que fortaleceria a democracia direta. A adoção de ferramentas de participação digital no âmbito político tem sido uma tendência crescente observadas em diversas democracias ocidentais. Sem dúvida, a democracia digital, ou *e-democracia*, já estabeleceu seu espaço na relação entre Estado e sociedade: introduziu preceitos e práticas relevantes para o aperfeiçoamento da democracia, como a ideia de governo eletrônico, de participação social, de *accountability* e de promoção da transparência pública por meio da internet. O estágio atual é de consolidação de um *e-processo* legislativo.

Se o desenvolvimento de tecnologias de participação abre a possibilidade de o cidadão comum sentir que pode se envolver no processo legislativo (RANCHORDÁS, VOERMANS, 2017), a institucionalização de ferramentas digitais pelas Casas Legislativas concretiza essa possibilidade. Isso porque a tecnologia, por si só, não é capaz de alterar completamente o nível de participação política do cidadão (BARROS, BERNARDES, RODRIGUES, 2015), considerando que o interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados. Para isso, é preciso que as práticas e a própria cultura política se modifiquem, a partir das facilidades geradas pela internet associadas a mecanismos institucionais, que podem incentivar a participação popular na vida pública. Os Portais *e-Cidadania*, do Senado Federal, e *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados, já disponibilizam uma série de funcionalidades com essa finalidade, contribuindo para a ampliação da participação popular nas atividades legislativas (BORGES, 2018). Daí a relevância da abertura digital dos parlamentos.

Esse estudo, de viés empírico, situa-se no campo de pesquisa exploratória sobre modelos de *e-democracia*. A abordagem lança um olhar sobre as plataformas institucionais das Casas Legislativas federais, verificando seus modelos de funcionamento e resultados quantitativos e qualitativos de participação popular. Adota-se um recorte de pesquisa bem delimitado, de caráter pragmático, buscando comparar as experiências das Casas Legislativas, na tentativa de identificar um modelo ótimo de interação digital parlamentar, objeto central de pesquisa. Parte-se da percepção, em particular, de que as funcionalidades do Portal da Câmara proporcionam maior participação civil no



processo legislativo, já adotado como padrão de interação digital institucional legislativo no País por outros parlamentos em nível estadual e municipal.

O texto está estruturado da seguinte forma. Além desta breve introdução como seção 1, a seção 2, de caráter analítico-descritivo, analisa as funcionalidades do portal do Senado, enquanto a seção 3 enfoca a experiência digital da Câmara dos Deputados. Os modelos participativos adotados no Congresso Nacional. A seção 4 adota uma abordagem de nível ótimo de abertura digital, como um esforço para balizar limites à incorporação de instrumentos de *e-democracia* participativa. Conclusões são apostas ao final.

2. Portal *e-Cidadania*⁴

O *e-Cidadania* consolidou-se como a principal forma de contato oficial entre o cidadão e o Senado. O Portal é dividido em três eixos principais de participação do cidadão.

Um primeiro eixo consiste no Evento Interativo. Aqui, permite-se que o cidadão participe em audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos, por meio da transmissão ao vivo. Também disponibiliza espaço para publicação de comentários, além de consultas e apresentações, notícias e documentos referentes aos eventos. Pode ser visto como uma das principais formas de participação popular nos trabalhos do Senado. Em funcionamento desde 2012, atingiu a realização de mais de 1.700 eventos interativos, recebendo mais de 50 mil comentários, dos quais mais de 3,5 mil foram lidos ao vivo nos eventos. Pode-se considerar um instrumento consolidado em termos de abertura e de participação da sociedade civil.

Um segundo eixo é a Ideia Legislativa, porta de acesso a contribuições legislativas. A funcionalidade permite ao cidadão enviar e apoiar ideias legislativas, seja por sugestões de alteração na legislação vigente, seja para criação de novas leis. As ideias postadas têm prazo de 4 meses para receber 20 mil apoios de outros cidadãos, quando passa a se chamar “Sugestão Legislativa”. As que recebem 20 mil apoios são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde serão debatidas e, caso aprovadas, transformar-se-ão em proposição legislativa, podendo ser deliberadas em plenário.

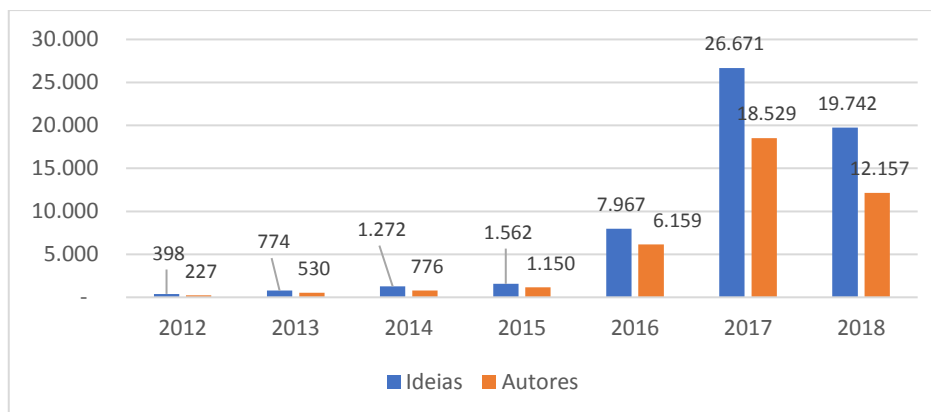
Uma característica é que é aberto apenas a pessoas físicas, já que contribuições de pessoas jurídicas já são institucionalmente recepcionadas diretamente na CDH, sem passar pelo Portal. Os dados dão dimensão da importância que o instrumento adquiriu. Em 2013, foram apresentadas 774

⁴ Os dados brutos utilizados nesta seção são provenientes do próprio Portal *e-Cidadania*, no caso do Senado. Para a Câmara, derivam de consulta efetuada com base na LAI, já que a Casa não disponibiliza os dados que foram aqui utilizados sobre a participação do cidadão no Portal. Nesse caso, o Portal do Senado mostra-se mais adequado em termos de transparência e *accountability*, permitindo uma avaliação mais fácil pela sociedade civil.



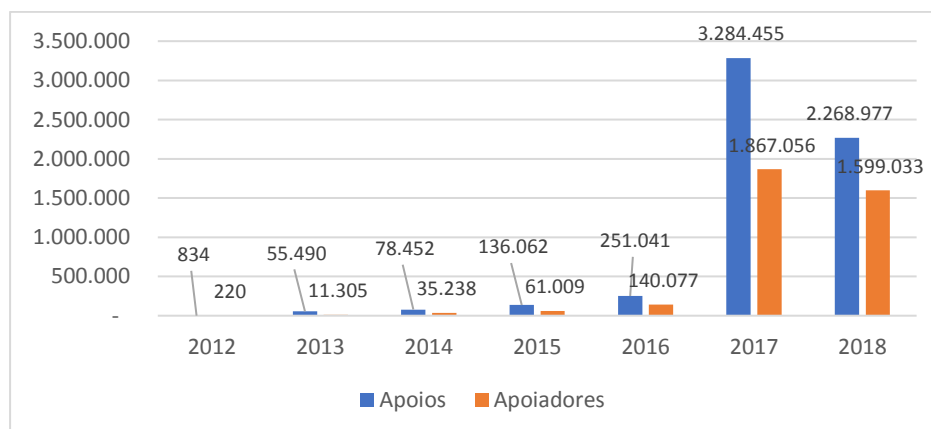
ideias legislativas por 530 autores, que atingiram 55.694 apoios. Em 2017, ano em que se registrou o pico de participação, foram apresentadas 26.671 ideias legislativas por 18.529 autores, que angariaram mais de 3,2 milhões de apoios de terceiros. Cumulativamente, houve o registro de mais de 6 milhões de apoios a Ideias apresentadas desde sua implantação. Os gráficos espelham esses dados.

Gráfico 1. Quantidade de Ideias e Autores de Ideias Legislativas



Fonte: senado.leg.br

Gráfico 2. Quantidade de Apoios e Apoiadores de Ideias Legislativas



Fonte: senado.leg.br

Além da popularidade que pode ser constatada, a efetividade da funcionalidade pode ser avaliada sob outras duas óticas complementares: em termos de tramitação efetiva da Ideia na Casa e de sua transformação em proposição legislativa na CDH. Os dados constantes na tabela seguinte mostram que 277 ideias efetivamente adquiriram condições para tramitar no Senado (mais de 20 mil apoios), sendo encaminhadas à CDH. Esse número pode parecer pouco expressivo se considerado o total de ideias já apresentadas no Portal desde sua inauguração, de 58 mil. No entanto, essa comparação precisa ser sopesada, pois, dentre as 58 mil ideias legislativas apresentadas, mais de 51



mil foram arquivadas por falta de apoio ou por ferir os termos de uso do Portal, enquanto 6,7 mil encontravam-se ainda abertas para recebimento de apoio.

Tabela 1. Tramitação de Ideias Legislativas (2012-2018)

Ideias Legislativas - tramitação	
Aguardando moderação	151
Abertas para receber apoio	6.734
Aguardando envio à CDH	21
Em avaliação na CDH	58
Convertida em Lei/PEC	10
Não acatada pela CDH	37
Arquivada por ferir os termos de uso	9.237
Encerrada por apoio insuficiente	42.138
Total	58.386

Fonte: senado.leg.br

Há o registro de conversão de 10 Ideias em proposições legislativas. É o caso, por exemplo, das Ideias que resultaram nas Sugestões nº 7, de 2016, e nºs 1, 10 e 11, de 2018, dentre outras, as quais foram convertidas em projeto de lei ou de emenda constitucional pela CDH. Também se observa que a funcionalidade, precipuamente voltada para acatar propostas de lei, também serve para recepcionar outras demandas de ação pelo Senado. Com efeito, outras duas Ideias foram apresentadas propondo a realização de audiência pública sobre temas específicos e, efetivamente, foram concretizadas (Sugestões nºs 10/2013 e 10/2014).

Tabela 2. Sugestões Legislativas Acatadas decorrentes de Demanda Popular

SUGESTÃO	TEOR	TRAMITAÇÃO
1 SUG 7/2016	Proibição de corte ou redução da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa	transformada no PLS 100/2017
2 SUG 6/2017	Psicólogos com piso salarial de R\$4.800,00, por 30 horas semanais	transformada no PLS 511/2017
3 SUG 15/2017	Redução de impostos sobre games dos atuais 72% para 9%	transformada na PEC 51/2017
4 SUG 21/2017	Criação de Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS	transformada no PLS 169/2018



5	SUG 25/2017	Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio	transformada no PLS 514/2017
6	SUG 28/2017	Criminalização da homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT	transformada no PLS 515/2017
7	SUG 40/2017	Desconto de 30% na compra de automóveis por professores	transformada no PLS 512/2017
8	SUG 59/2017	Enquadramento de Desenvolvedores e Programadores como MEI	transformada no PLS 220/2018
9	SUG 1/2018	Cumpra-se o art. 37 da CF: garantia de Data-Base aos servidores públicos	transformada no PLS 228/2018
10	SUG 10/2018	Proibição de distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos	transformada no PLS 263/2018
11	SUG 11/2018	Alteração da Lei nº 9.656, de 1998, que "dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde", para incluir o tratamento do tabagismo entre as coberturas obrigatórias	transformada no PLS 363/2018

Fonte: senado.leg.br

Em resumo, de todas as mais de 58 mil ideias apresentadas desde 2012, 277 receberam mais de 20 mil apoios. Destas, 58 ainda tramitam na Comissão de Direitos Humanos, 37 já foram analisadas e rejeitadas, e 10 se converteram em proposições legislativas – 10 Projetos de Lei do Senado (PLS) e 1 Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Em termos comparativos, ainda que tenha caráter de demanda coletiva para que efetivamente venha a tramitar na Casa, pode-se dizer que há maior efetividade da participação do cidadão quanto à apresentação de sugestões legislativas do que no Portal da Câmara. Isso porque o parágrafo único do art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015, que regulamenta o Programa *e-Cidadania*, é claro ao estabelecer que a Sugestão deve ser discutida no âmbito da CDH se preenchidos os requisitos que estabelece. Trata-se de comando obrigatório, que impõe que a Sugestão seja automaticamente encaminhada à apreciação pela Comissão. Essa característica constitui uma forma de participação efetiva do cidadão no processo legislativo.

Em contraste, a funcionalidade similar no Portal da Câmara recebe ideias postadas individualmente de cidadãos, que ficam tão somente armazenadas no “Banco de Ideias”, disponíveis apenas para consulta pelos deputados, que podem aproveitar alguma ideia e apresentar uma proposição legislativa a partir dela, ou não. Em contraste com o Portal do Senado, em que existe tramitação regimental vinculatória condicionada, não há abertura para apoio de ideia no *site*



nem previsão regimental para posterior encaminhamento à deliberação parlamentar. Pode ser visto como um depósito virtual de ideias, sem existir um tratamento institucional estabelecido para a consideração das propostas. Nesse caso, a efetividade pode ser considerada baixa. A funcionalidade da Câmara prevê direcionamento à sua Comissão de Legislativa Participativa (CLP) apenas no caso de sugestões encaminhadas por entidades civis, que, no caso do Senado, são recepcionadas diretamente pela CDH.

Pode-se elencar essa funcionalidade do *e-Cidadania* como um quarto instrumento de participação direta na democracia representativa, ao lado dos instrumentos clássicos constitucionais de participação popular do art. 14. Ao lado da iniciativa legislativa popular, caracteriza-se pela autonomia da vontade do cidadão em apresentar demandas coletivas ao parlamento, que fica permanentemente aberto *online* para recebê-las. Em contraste com os instrumentos clássicos constitucionais, sugestões de iniciativa legislativa ganham destaque por serem diretamente canalizadas à análise parlamentar em uma comissão permanente no Senado. Em particular, pode-se afirmar que a iniciativa do Senado avançou em relação à iniciativa popular constitucional, em amplitude, oportunidade e flexibilidade processual, oferecendo ao cidadão um procedimento célere e mais simples para apresentação de proposições ao Congresso Nacional. O poder de iniciativa de agenda da Sugestão Legislativa se baseia no comando regimental de ser analisada na CDH. No entanto, não possui *per se* poder de pressão similar que impulse sua tramitação efetivamente nas demais comissões e no próprio plenário da Casa, o que torna baixo seu poder de agenda, que se associa a uma maior repercussão da iniciativa na pauta pública. A “janela de abertura” da funcionalidade no processo legislativo é bem delineada, restrita à deliberação na CDH.

Tabela 3. Instrumentos de Manifestação Popular Direta

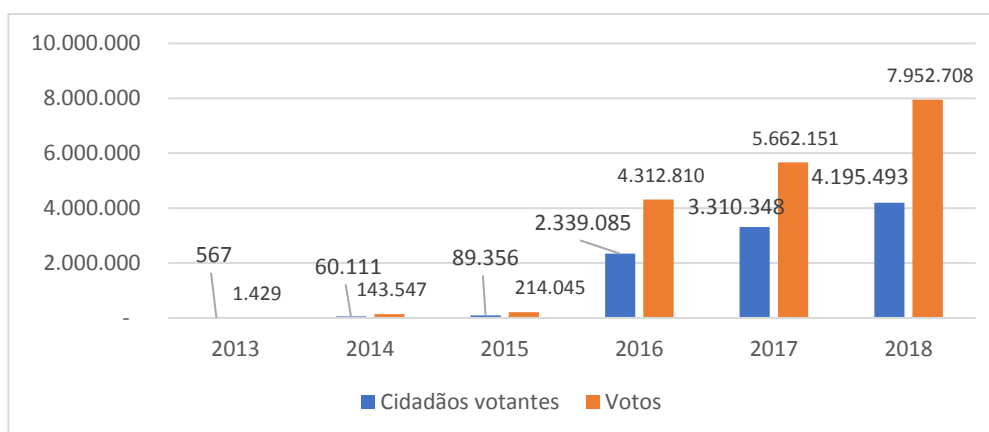
INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICA
Plebiscito	Poder deliberatório
Referendo	Poder deliberatório
Iniciativa Legislativa Popular	Poder de agenda
Sugestão Legislativa	Poder de iniciativa de agenda

Fonte: elaboração própria

O terceiro eixo de Consulta Pública permite ao cidadão opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal. A funcionalidade foi introduzida em 2013. Observa-se que a funcionalidade passa a adquirir popularidade e adesão mais ampla e gradativa do cidadão a partir de 2016. Desde sua implantação, o Portal já recebeu mais de 18 milhões de votos em proposições tramitando no Senado. Há, portanto, uma maciça manifestação popular sobre os temas em debate na Casa.



Gráfico 3. Participação Popular em Consultas Públicas (2013-2018)



Fonte: senado.leg.br

Uma crítica comum é feita à falta de previsão regimental acerca da utilização da coleta de opiniões, como um subsídio a ser considerado pelo relator e demais parlamentares na tramitação de cada proposição. Disso decorreria uma baixa efetividade da participação popular no processo legislativo. No entanto, isso precisa ser sopesado, pois uma série de benefícios pode ser derivada de iniciativas como essa e de outros instrumentos de *e-participação* política, em seu formato corrente. Sem dúvida, podem ser considerados avanços no processo democrático, funcionando como meio de abertura do Parlamento. Há um claro movimento de aproximação, institucionalizada, com a sociedade civil que possui o potencial de resgatar a legitimidade das decisões políticas no regime representativo.

As funcionalidades disponibilizadas no Portal tanto do Senado quanto da Câmara não objetivam servir de canal de voto direto propriamente dito, de forma a substituir a deliberação parlamentar. Sob a ótica do processo legislativo, o instrumento de voto *online* consiste numa funcionalidade que busca tão somente efetuar uma pesquisa direta sobre a opinião, favorável ou não, do cidadão a determinada proposição, dando-lhe visibilidade dentro do Parlamento. Sob essa ótica, não há como estabelecer um compromisso de se contemplar a vontade expressa pela maioria dos participantes no Portal, pois se trata apenas de uma amostragem, por definição parcial. Tal “amostragem”, na verdade, carece de valor científico, não representando, necessariamente, a opinião de toda a sociedade. Não há como garantir que diferentes vozes ou setores sociais sejam ouvidos durante uma consulta pública, que é aberta a todos, ou lidar com a baixa adesão de *e-participação* e garantir a própria legitimidade da representatividade da participação direta no Portal da Casa.

Outro aspecto é que esses instrumentos de *e-participação* política carecem de base jurídica e legitimidade constitucional para que a manifestação do cidadão seja tratada de forma mais contundente do processo legislativo, que observa contornos constitucionais.

Um terceiro aspecto, tecnológico, também é envolvido. Há um limite tecnológico claro, visto que os Portais não possuem capacidade para introduzir um sistema direto de votação em larga escala



para realizar consultas diretas à população. Não se vislumbra possível uma consulta direta com alcance do tipo *Big Brother*, que angaria mais de 140 milhões de participações. Além disso, com o passar do tempo, as novas tecnologias no ambiente digital acabam sujeitas a ataques de *hackers* e possíveis fraudes no uso dos sistemas de voto popular, com o uso mal-intencionado de robôs ou de múltiplos navegadores por uma única pessoa na hora de votar contra ou a favor de uma proposta, para distorcer os resultados das votações. Sobre esse aspecto, a Câmara já reconheceu que os recursos de segurança do sistema acabam não sendo seguros o bastante, apesar dos esforços e recursos de segurança adotados. Nesse sentido, já teve que suspender a veiculação de enquetes no Portal da Câmara recentemente, em 2017, diante de tentativa de manipulação estatística por parte de grupos de usuários.

O caráter do desenvolvimento e incorporação das funcionalidades é tão somente de subsídio ao processo legislativo constitucional. Há um aspecto informacional nos dados coletados, mas que são considerados pelos parlamentares. Os resultados da participação popular servem como um termômetro para os parlamentares, indicando a relevância que o público tem aplicado a determinado tema. Porém, a decisão dos parlamentares, durante as votações em comissões ou no plenário, não necessariamente vai refletir o resultado das manifestações nos Portais. Não há garantia nem da utilização dessa informação pelo parlamentar. De fato, não se pode estabelecer uma relação direta entre a *e-participação* e sua influência sobre a opinião dos parlamentares e, conseqüentemente, em suas decisões sobre as proposições legislativas.

No entanto, a ampla discussão sobre uma proposição legislativa, aberta à consulta pública e que pode ser facilmente compartilhada pelas redes sociais, pode chamar a atenção dos parlamentares e da sociedade civil organizada e da imprensa, que passa a abrir mais espaço para debater o assunto. A repercussão permite que mais pessoas acompanhem a tramitação das proposições legislativas, aprofundando o debate público e aumentando o volume de participações na ferramenta – porventura aproximando o resultado do processo legislativo da expectativa da sociedade. Há, sobretudo, a concretização dos objetivos aos quais se propõe, de (i) estimular o debate sobre as propostas em tramitação na Casas Legislativas, (ii) propiciar oportunidade e canal para os cidadãos se manifestarem, participando, dessa forma, mais ativamente do processo legislativo; e (iii) ampliar o conhecimento dos cidadãos sobre os projetos em análise, aumentando a possibilidade de consciência crítica e o envolvimento da sociedade na votação de suas leis.

No caso de consultas públicas, sob a ótica do cidadão, há um caráter educativo e formador de cidadania no instrumento, ao trazer para dentro de uma instituição política como o Senado o interesse popular. Nesse caso, pode-se elencar o benefício para o processo democrático como um todo, que passa a ser mais acompanhado pelo cidadão comum. Há uma maior interação a questões políticas e



aos trabalhos realizados no Senado. Além disso, gera uma sensação de participação mais ativa, com a possibilidade de ter a opinião individual algum grau de visibilidade e consideração no processo legislativo.

Sob essa ótica, também não se pode concluir, até o momento, que a expressão da opinião do cidadão por meio do voto *online* careça de alguma vinculação regimental para que tenha serventia à democracia participativa, ou que haja uma percepção mais robusta de baixa efetividade do voto *online* que venha a limitar a adesão popular. Trata-se de uma funcionalidade nova, ainda em fase de consolidação e adesão do cidadão, com os dados mostrando crescimento da participação popular por meio do voto nas proposições.

Com efeito, a interação com a sociedade civil é ampla e inegável. O Portal do Senado registra o acúmulo de mais de 18 milhões de votos coletados acerca de proposições legislativas em tramitação na Casa; mais de 6 milhões de apoimentos a ideias legislativas e mais de 50 mil interações nas mais de 1.700 audiências públicas interativas realizadas desde 2013. Tais dados impedem desprezar ou reduzir o papel, relevante, de interação e abertura do processo legislativo à sociedade civil.

A tabela resume as funcionalidades disponibilizadas pelo Portal.

Tabela 4. Ferramentas Interativas Digitais do e-Cidadania

FERRAMENTA	FUNCIONALIDADE	UTILIZAÇÃO DO <i>INPUT</i>
Evento Interativo	Acompanhamento ao vivo e participação por envio de perguntas aos senadores e convidados palestrantes	Abre os eventos à participação remota do cidadão, como subsídio ao processo legislativo
Consulta Pública	Permite ao cidadão opinar sobre todas as propostas legislativas em tramitação (consulta pública)	Objetiva apresentar aos parlamentares uma sinalização do perfil de apoio ou rejeição da população às propostas (não há obrigação de que a opinião da maioria dos usuários da ferramenta seja refletida na atuação parlamentar no Plenário e nas Comissões)
Ideia Legislativa	Permite ao cidadão postar uma ideia diretamente ao Senado, que pode virar lei	São analisadas pela CDH e, aprovadas, viram PLs

Fonte: elaboração própria



3. Portal *e-Democracia*⁵

O portal *e-Democracia* foi construído a partir de 2011 num processo gradual de incorporação de novas funcionalidades de interação com o cidadão. O principal objetivo da plataforma é aprimorar o relacionamento entre cidadão e deputado, de modo a mitigar um dos mais importantes déficits democráticos apontados pela literatura: a sensação de distanciamento entre a sociedade e seus representantes, em especial os do poder legislativo (CÂMARA, s/d). Além disso, objetiva contribuir com a ampliação da transparência no processo legislativo e com uma melhor compreensão, pela sociedade, da complexidade do trabalho legislativo.

O portal passou por completa reformulação em 2016 para se tornar uma ferramenta mais horizontalizada, em que as manifestações populares não se limitam ao posicionamento favorável ou contrário às proposições legislativas abertas à opinião pública, podendo conter opiniões de cunho analítico (BORGES, 2018). É composto atualmente por seis funcionalidades principais, com condições diferentes de diálogo e participação: Audiências Interativas, Sugestões de Propostas de Lei, Enquetes, Expressão, Wikilegis e Pauta Participativa.

A funcionalidade de Audiências Interativas disponibiliza o acompanhamento ao vivo de audiências públicas e reuniões parlamentares transmitidas pela Internet. Permite a interação com os participantes presenciais, por meio de envio em tempo real de perguntas e sugestões aos deputados e convidados. Os cidadãos de qualquer ponto no País passam a participar remotamente dos eventos em Brasília, superando a questão geográfica e o custo envolvido em estar presente pessoalmente em Brasília para exercer sua cidadania. A funcionalidade passou a funcionar efetivamente a partir do ano de 2017. As 641 audiências interativas realizadas registraram o alcance de mais de 4,5 mil pessoas de forma virtual.

Uma segunda funcionalidade consiste na Sugestão de Proposta de Lei. Recebe dois tipos de sugestões: (i) ideias de cidadãos, apresentadas por mensagem individualmente (“banco de ideias”), introduzido em 2016, e (ii) sugestão legislativa, apresentadas por entidades sociais e diretamente encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa (CLP). Há, ainda, a recepção pela Casa de projetos de lei de iniciativa popular. No entanto, não há disponibilização de recebimento digital. O Banco de Ideias também é uma funcionalidade recente do Portal da Câmara, introduzida em 2016. Verifica-se o registro de 445 ideias apresentadas em 2017 e de outras 1.280 em 2018.

Quanto ao uso efetivo das ideias pelos deputados, a CLP, responsável por gerir a funcionalidade, informa que não dispõe da informação acerca do número de Ideias que se

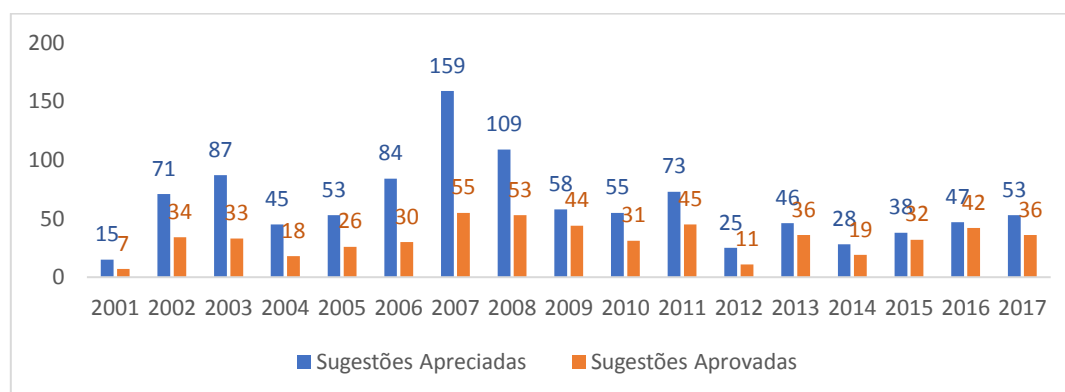
⁵ Os dados e informações foram obtidos junto ao Laboratório Hacker, gestor do portal, por meio de consultas formuladas ao Fale Conosco, baseadas na Lei de Acesso à Informação



transformaram em projetos, pois não existe um vínculo oficial e específico entre uma determinada Ideia do Banco e uma proposição em tramitação na Câmara. Não há uma comunicação formal dos deputados à CLP quando ideias do Banco são transformadas pelos parlamentares que se tornam autores de propostas legislativas com essa origem. Um aspecto a ser observado é que uma Ideia pode ser aproveitada parcialmente no texto de um projeto de lei já em tramitação – por meio de emendamento — que, por sua vez, pode se basear em ideias originárias de outras fontes.

No caso das sugestões legislativas, o Portal serve apenas como um meio para recepcionar as sugestões que são encaminhadas por entidades organizadas da sociedade civil para a Comissão de Legislação Participativa (CLP). Pode ser visto como um instrumento de transparência, mais pronunciada do que a recepção de sugestões de entidades civis no Senado, diretamente pela CDH. Nesse caso, a forma de protocolo digital pode representar um contraponto ao *lobby* legislativo, na acepção negativa do termo. Em média, a CLP aprecia mais de 60 sugestões legislativas por ano, com índice de aprovação de mais da metade. Das sugestões apresentadas desde 2001 à CLP, até o começo de 2019 apenas duas delas foram transformadas em lei. Isso, novamente, demonstra o baixo poder de agenda dos instrumentos digitais.

Gráfico 4. CLP - Sugestões Legislativas (2001-2017)



Fonte: Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Relatório Anual 2017

Uma terceira funcionalidade é chamada de Enquete. Da mesma forma que a Consulta Pública do Portal do Senado, a Enquete permite a coleta de opiniões sobre qualquer proposta legislativa em discussão na Câmara. Pode-se manifestar de três formas: (i) por meio de mensagem escrita com opinião própria, onde se pode consignar sobre os pontos positivos e negativos da proposta; (ii) por “voto” diretamente na proposição (concorda ou não), e (iii) por “curtida” (*like*) nos comentários dos demais cidadãos (denotando aprovação ou não), que serve para expressar apoio ou desapoio aos comentários postados por outros cidadãos. O formato atual entrou em funcionamento no início de 2018, com duas opções de resposta (concorda ou não) e, no final de 2018, passou a disponibilizar 5



opções de resposta (discordo totalmente, discordo na maior parte, estou indeciso, concordo na maior parte e concordo totalmente). No formato binário, a Câmara registra o total de *1,75 milhão de votos* para 4.380 proposições legislativas abertas ao voto externo. No entanto, apenas 49 proposições alcançaram mais de mil votos, das quais apenas 11 ultrapassaram 10 mil votos.

Em relação aos comentários por escrito, a Câmara registra o recebimento de quase 10 mil postagens, ao lado de mais de 140 mil curtidas e descurtidas sobre tais postagens, acerca de 756 proposições objeto de enquete digital desde 2018. Na nova metodologia de coleta de votos, incipiente, introduzida efetivamente no começo de 2019, não existem dados consolidados para uma janela temporal de um ano. De todo modo, a Câmara já registra o total de mais de 93 mil votos recebidos sobre 1.570 proposições, apenas em menos de dois meses do início da Legislatura.

Além dos votos, foram enviados 1.995 comentários escritos, muitos dos quais obtiveram apoio por meio de *like*. Os comentários postados indicam um maior envolvimento público do cidadão com a proposição, bem como uma maior contribuição da enquete no novo formato do que o formato binário anterior, em subsídio ao debate parlamentar. Há subsídios coletados em uma forma mais rica do que a tradicional votação binária, em apoio ou não de uma proposição. Os comentários oferecidos podem ser pertinentes aos parlamentares, no caso de busca de construção de um texto consensual sobre determinada matéria.

Da mesma forma que o banco de ideias, não há um tratamento formal das opiniões coletadas. No entanto, os resultados também ficam disponíveis para os relatores das propostas, que podem considerar as manifestações na preparação do texto a ser votado. Da mesma forma que para o Portal do Senado, também não se pode estabelecer uma relação direta entre a vontade predominante manifestada pelos cidadãos participantes das votações *online* e a deliberação parlamentar, o que mostra um poder de pressão reduzido da ferramenta.

Uma quarta funcionalidade é o Expressão. É o módulo mais livre da plataforma, que objetiva debater temas e políticas públicas importantes para os cidadãos, que podem abrir fóruns sobre quaisquer temas. Os debates são feitos entre os internautas e também com a participação de parlamentares ligados ao tema. É, basicamente, um fórum *online* onde os usuários podem manifestar suas opiniões por postagens de modo similar a uma postagem em rede social como o Facebook, em que outras pessoas comentam em cima de um post original, e podem ser compartilhadas nas redes sociais. De todas as funcionalidades do Portal, é a que mais se assemelha a um movimento “de fora para dentro”, com potencial de “invasão da esfera política pela esfera pública”, nos termos empregados por Habermas.

A eventual visibilidade da discussão pode ajudar a canalizar ao Legislativo uma preocupação cial sobre dado projeto de lei, como no caso do PL nº 3.638, de 2015, parado desde 2017 na Câmara,



que é extremamente importante para pessoas com diagnóstico de fibromialgia. A funcionalidade pode, assim, dar voz e visibilidade junto aos parlamentares e sociedade sobre temas que acabam não sendo priorizados na pauta pública, mas que têm grande relevância para segmentos sociais específicos. Em relação à participação dos deputados na funcionalidade, a Câmara informa que não há registros nem relatórios disponíveis acerca da participação deles nos fóruns do módulo Expressão. Isso porque a “ferramenta consiste em fóruns experimental de livre participação, tanto de cidadãos quanto de parlamentares”. Isso impede de se avaliar mais propriamente a contribuição efetiva da funcionalidade para o processo legislativo.

Com efeito, existem críticas, pertinentes, ao fato de que muitas vezes os parlamentares não utilizam as contribuições que aparecem nos fóruns. Mas, levando-se em consideração que, entre os próprios parlamentares, há dificuldade de proposição e discussão de uma agenda temática, diante da existência de mais de 15 mil proposições em tramitação e da concentração da definição da pauta no Presidente da Mesa e no colégio de líderes, ganha relevância o espaço digital permitindo agregar a participação civil no âmbito da Casa Legislativa. Por menor que seja o impacto dos fóruns digitais nos parlamentares, há algum grau maior de possibilidade de *agenda setting* pelos cidadãos, num espaço institucional do Parlamento brasileiro, antes inexistente, sobre temas propostos livremente por qualquer cidadão e aí discutidos.

Uma quinta funcionalidade é o Wikilegis, que funciona como um editor de textos colaborativo para projetos de lei. O Wikilegis incorpora o conceito de *crowdsourcing* à fabricação das leis, ou seja, de *crowdlegislation*, que indica um processo de elaboração coletiva de leis, em que todos os cidadãos podem participar. Qualquer cidadão pode opinar postando comentário sobre cada artigo da proposição ou sugerir nova redação para os dispositivos. Há o registro de que iniciativas pioneiras nesse estilo foram importantes para a construção de leis com a colaboração dos cidadãos, como o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15) e o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/13). Não há limitação quanto ao número de proposições disponibilizadas na plataforma para consulta. Em sua segunda versão, introduzida em 2016, registra a contribuição de cidadãos totalizando 2.171 sugestões de emendas a 31 projetos de lei abertos em consulta pública pelos deputados à participação popular até 2018.

O processo se inicia com a disponibilização do texto de um projeto de lei pelo parlamentar. A inclusão de uma proposição no Wikilegis pode ser efetuada por iniciativa de qualquer deputado (e não somente pelo relator da matéria), em qualquer estágio do processo legislativo. A partir daí, o cidadão pode sugerir mudanças nos projetos propostos pelos deputados, seja editando, adicionando, apagando ou comentando qualquer um dos artigos. Também é possível apoiar ou não os projetos de lei – por meio de *likes* ou *dislikes* na plataforma, assim como os comentários de terceiros. Ao final, a



plataforma gera um relatório que é enviado ao deputado que abriu a consulta popular. O período aberto para consulta pública de cada proposição é variável, definido pelo deputado que solicitar a inclusão da respectiva proposição no Wikilegis. Novamente, as contribuições não se revestem de caráter vinculante, cabendo ao deputado, relator da matéria, o juízo exclusivo acerca da conveniência e oportunidade de incorporação daquelas ideias em seu relatório.

Entre as proposições colocadas sob consulta pública no Wikilegis, observa-se que é alta a participação popular. A título comparativo, são poucos os projetos em tramitação no Congresso Nacional que recebem uma quantidade acima de 100 emendas. Recentemente, a MP 664/2014, que alterou disposições sobre pensão por morte, recebeu 517; a MPV 726/2015, que conduziu a reforma administrativa da Gestão Temer, 459; a MPV 746/2016, que reformou o currículo do ensino médio, 568 emendas, e a MPV 808/2017, que implementou a reforma trabalhista, com 967 emendas.

Sob essa ótica, pode-se identificar uma adesão que chega a ser ampla e significativa em termos de representatividade das contribuições em relação às que são protocoladas pelos próprios parlamentares. Independentemente da origem da emenda, se de parlamentar ou de cidadão, cabe ao relator da matéria recepcionar ou não cada uma.

Tabela 5. Proposições com maior Participação no Wikilegis (2016-2018)

ITEM	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	ENCERRAMENTO CONSULTA	SUGESTÕES
1	Proteção de Dados Pessoais	05/08/2016	452
2	Reforma do Ensino Médio	25/11/2016	322
3	Reforma da Previdência	30/04/2017	221
4	Desporto	31/01/2017	142
5	Reforma Tributária	08/09/2017	129

Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis>

A sexta funcionalidade é chamada de Pauta Participativa, que permite ao cidadão escolher, dentre opções disponibilizadas, quais assuntos serão levados ao Plenário. Ao final do período de consulta, de duas semanas, os projetos com maior saldo positivo de votos (votos favoráveis menos votos contrários), por tópico, são colocados em pauta na Câmara. Foi lançado em 2017, mas contemplou até hoje somente uma edição, ocorrida em setembro daquele ano, direcionada para projetos prontos para apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados. Trata-se ainda de ferramenta experimental, utilizada em apenas uma ocasião. O projeto-piloto contou com 7.585 cidadãos, que votaram em projetos nas áreas de política, segurança e saúde.

As funcionalidades do Portal da Câmara podem ser resumidas da seguinte forma:



Tabela 6. Ferramentas Interativas Digitais do e-Democracia

FERRAMENTA	FUNCIONALIDADE	UTILIZAÇÃO DO <i>INPUT</i>
Audiência Interativa	Permite acompanhamento ao vivo e envio de perguntas aos deputados e convidados palestrantes	abre os eventos à participação remota do cidadão, como subsídio ao processo legislativo
Banco de Ideias	Permite ao cidadão sugerir temas de propostas legislativas aos deputados	não há tramitação definida. Serve como subsídio aos deputados, mas sem caráter vinculante: Os deputados podem consultar as sugestões consultando o banco de ideias, e aproveitar alguma delas para apresentar uma proposta legislativa.
Sugestões Legislativas	Permite à sociedade civil organizada enviar à CLP suas sugestões legislativas	são analisadas pela CLP e, aprovadas, viram PLs
Enquetes	Permite ao cidadão opinar sobre todas as propostas legislativas em tramitação (consulta pública), por envio de mensagem ou voto em cada projeto	objetivo de apenas apresentar aos parlamentares uma sinalização do perfil de apoio ou rejeição da população às propostas, não os obrigando a refletir, em sua atuação no Plenário e nas comissões, a opinião da maioria dos usuários da ferramenta. Ficam publicados na tramitação do projeto no Portal
Expressão	Permite opinar sobre assuntos diversos, discutindo soluções com outros cidadãos e os deputados	Não há uso oficial
Wikilegis	Permite contribuir a redigir leis, por meio de envio de sugestões de nova redação a artigos e parágrafos de projeto de lei	Deputados relatores acompanham as participações e podem adotar as ideias
Pauta Participativa	Projetos de lei colocados em consulta, por período de 2 semanas, para escolha do mais relevante por área temática	A Câmara colocará em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos, ou seja, votos favoráveis menos votos contrários

Fonte: elaboração própria

Em termos comparativos das funcionalidades virtuais providas por cada Casa, corroboramos o que Borges (2018) já identificou. Ou seja, que há a opção por percursos distintos entre as Casas no espaço digital. O Senado Federal optou por priorizar a participação popular mais direta, baseada na opinião binária ou na apresentação sucinta de ideias legislativas que podem efetivamente tramitar na Casa, mas sem disponibilizar espaço para angariar contribuições mais analíticas ou debater questões de relevância social, o que já ocorre nas mídias sociais e outros fóruns de discussão. O e-



Democracia vai além, abrindo espaço virtual para debates e articulações em torno de novas ideias para a elaboração de leis. Não é preciso, contudo, fazer juízo de opinião, no sentido de ranquear os portais e suas funcionalidades, mas considerar as alternativas como portas de acesso complementares ao processo legislativo constitucional, que é um só. A tabela resume as funcionalidades de cada portal.

Tabela 7. Dimensões das Funcionalidades dos Portais

ITEM	FUNCIONALIDADE	E-DEMOCRACIA	E-CIDADANIA
1	Evento Interativo (audiência pública e demais eventos)	✓	✓
2	Consulta pública/Enquete	✓	✓
3	Ideia/Sugestão legislativa	✓	✓
4	Definição de pauta	✓ *	-
5	Forum de discussão	✓	-
6	Postagem de opinião em cada PL, com acesso na tramitação de cada matéria	✓	-
7	Espaço virtual para postagem de opinião livre	✓	-
8	Edição de texto de proposição legislativa	✓	-
9	Contato direto com o Parlamentar	✓	✓
10	Coleta digital de apoio a projeto de lei de iniciativa popular (e-petição)	-	-

Fonte: elaboração própria; * em implantação

Em relação às ideias de cidadãos, a funcionalidade da plataforma do Senado mostra-se mais apropriada, já que permite a tramitação efetiva no caso de alcance de apoio mínimo estipulado regimentalmente. Consiste, sobretudo, em uma porta de acesso mais fácil que o tradicional abaixo-assinado voltado à proposição de lei de iniciativa popular, que ainda não encontra suporte digital nas Casas do Congresso e cuja conferência de assinaturas consiste numa restrição relevante. No entanto, por atribuição legal, cabe formalmente à Câmara desenvolver plataforma para facilitar a utilização da prerrogativa constitucional. Por sua vez, a recepção na Câmara dos Deputados das sugestões legislativas oferecidas por entidades da sociedade civil, via portal, é mais transparente do que no Senado, onde ocorre diretamente na CDH. Nesse caso, entendemos que a forma de protocolo digital pode representar um contraponto ao *lobby* legislativo, na acepção negativa do termo



4. Efetividade e Nível Ótimo de *e-Democracia*

Como se pode constatar, existe um avanço no que diz respeito à abertura das instituições políticas à participação popular, que se mostra aderente ao uso das funcionalidades digitais oferecidas pelas Casas Legislativas. No entanto, há uma série de limitações nos instrumentos que restringe a efetividade da participação popular no processo legislativo e cria o risco de afastar o cidadão e comprometer o processo de abertura digital do parlamento. Restrições legais e a própria concepção da *e-participação* popular por meio das inovações democráticas institucionalizadas no meio digital impedem que se evolua, de fato, para um modelo participativo mais horizontal e colaborativo (ROSSINI, 2014). O problema desse tipo de ferramentas seria a falta de vinculação das deliberações ao poder público, o que restringe naturalmente a participação popular (HORTON, 2018). Isso cria *per se* barreiras para que cidadãos tenham oportunidades reais de interferir no curso das decisões políticas.

Em termos de efetividade, o comando regimental do Senado de automaticamente colocar em deliberação na CDH a ideia legislativa que conta com 20 mil apoios mostra que a voz popular está sendo ouvida pelo parlamento, constituindo uma porta institucional de acesso efetivo à deliberação da Casa. Há poder de iniciativa de agenda derivado do instrumento. No entanto, a tramitação das sugestões é restrita na agenda do Congresso. Além disso, mostra-se pontual o nível de transformação das sugestões em lei.

Em relação ao portal da Câmara, Rossini (2014) considera que, embora seja apresentado como uma ferramenta para ampliar o acesso da sociedade à Câmara dos Deputados e possibilitar a participação popular nas decisões da Casa – o que sugeriria um sistema político permeável à opinião popular –, os desenhos participativos funcionam mais como consultas públicas, para medir as vontades da sociedade em relação a questões pré-determinadas, do que como ferramentas de interação horizontal entre representantes e representados. Isso suscita a observação de Perna (2010), de que os vários instrumentos de participação digital oferecidos pela Casa possuem baixa utilidade para a tomada de decisão e para a rotina parlamentar. Tais características podem ser atribuídas também ao portal do Senado. Ainda que disponibilize a oportunidade de envio direto de sugestões legislativas, seu caráter também não é vinculativo, mas essencialmente consultivo.

Faria (2012) aponta que, no estágio em que estava no ano de 2010, o portal *e-Democracia* apresentava resultados ainda incipientes quanto à melhoria de representatividade na tomada de decisão, à agregação de inteligência coletiva no processo legislativo e à transparência da atuação parlamentar, que o autor considera serem elementos importantes à democracia participativa e deliberativa. Assim, o autor não vislumbrou a existência efetiva de um sistema híbrido de democracia



representativa e participativa, com a incorporação na agenda legislativa de formas efetivas de coprodução de leis, apontando para uma fraca relação entre Internet e eficácia política.

Uma limitação pode ser identificada na restrita disseminação de informações à sociedade sobre os instrumentos de *e-participação* disponibilizados pelas Casas Legislativas. Outra limitação estaria na ampla diversidade temática dos projetos de lei em tramitação, que exige conhecimento especializado para que efetivamente se possa contribuir com o processo legislativo e a formação da lei mais adequada (PEIXOTO, 2008). Isso, naturalmente, restringe o público apto a participar efetivamente do processo, e quaisquer pretensões de dar mais autonomia e legitimidade às contribuições populares. Como Freitas (2016, p.114) aponta, o perfil dos usuários também está muito aquém de representar os vários grupos políticos e estratos sociais existentes no Brasil. Há uma tendência de que indivíduos mais velhos e com nível elevado de educação formal sejam os mais inclinados a participar dos debates. Stabile (2012) também identifica um público restrito derivado da “democracia eletrônica”. Para Leonnel *et al.* (2018), uma de suas principais limitações está relacionada com a participação restrita dos Deputados, denotando uma baixa efetividade do instrumento como meio de promoção da interação entre a Câmara e a sociedade, o que geraria certo sentimento de frustração dos usuários da sociedade.

Com relação ao funcionamento do Wikilegis, Silva (2016) ressalta a alta incidência de vozes especializadas e uma alta concentração das postagens, com tendência de o cidadão se expressar apenas naquelas questões que o afetam. De maneira geral, em relação a assuntos mais técnicos, como na regulamentação do sistema único de saúde e na discussão sobre a política espacial, as contribuições são geralmente realizadas por técnicos do assunto (e não por cidadãos sem conhecimento do tema), ainda que apresentem alta qualidade em seu conteúdo. Já Freitas (2016) registra duas críticas, de que muitas propostas de internautas acabam não sendo consideradas para inclusão em projetos de lei e, também, que muitas acabam substancialmente alteradas pelo relator e moderador das consultas. Esse é um aspecto que parece não estar claro para o cidadão: o fato de que as comunidades de discussão no *e-Democracia* – e quase todas as iniciativas governamentais – possuem a figura de um moderador, que vai acatar ou não as sugestões e críticas inseridas. Isso impediria uma participação mais ampla, diante do não aproveitamento das postagens na funcionalidade. No entanto, trata-se de aspecto do formato de construção da abertura do processo legislativo, que é tão somente de consulta sem poder deliberatório. Esse aspecto permeia o processo de abertura legislativa de qualquer parlamento, podendo de fato gerar pouca confiança de ter impacto político tangível (COLEMAN, 2010). Isso constitui uma limitação natural do processo digital, ou da expectativa do cidadão de se dedicar à tramitação individualizada de inúmeras proposições legislativas.



Esse tipo de formato difere da realização de conferências nacionais promovidas no âmbito do Executivo, em áreas temáticas como educação, em que se chega a um documento final consensual que será considerado na política setorial. Todavia, há um suporte legal próprio que dá legitimidade a tais processos de abertura, que inexistem no caso da liberalidade parlamentar digital. Não há lei que estabeleça um papel deliberatório aos instrumentos digitais. O poder que se verifica é de iniciativa de agenda, não de deliberação.

Também se identifica falta de *feedback* ao cidadão participante acerca de sua contribuição, como já apontado por Silva (2016). Não se observam regras postas ou relatórios publicados nos Portais que evidenciam algum tratamento das participações e respostas dos parlamentares. Também não se observa nenhum reconhecimento formal aos participantes mais ativos, ou os que tiveram suas contribuições efetivamente aceitas. Isso se alinha com a preocupação já mencionada por Peixoto (2008) quanto à política de comunicação do processo de *e-participação* na Câmara dos Deputados, que permanece atual.

Essa dificuldade na construção de uma interação efetiva, que inclui não apenas a consideração das contribuições dos cidadãos, como também o *feedback* sobre essa consideração, acaba por alimentar o ceticismo e a frustração em relação ao Legislativo e a seus canais participativos (MENDONÇA, PEREIRA, 2016). Diante da percepção de baixo retorno institucional de sua contribuição, o cidadão pode deixar de identificar algum propósito em participar. Como já pontuou Castells (2003, p. 129), nessas situações, os “cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação”.

Outrossim, é preciso ressaltar que, mesmo diante de algum grau de poder de iniciativa de agenda que pode ser identificado nas funcionalidades promovidas pela abertura digital, a prerrogativa parlamentar em apresentar proposições legislativas sobre matérias de sua iniciativa reduz a atratividade e a relevância dos instrumentos de *e-participação*. Uma vez que inexistem qualquer limitação de quantidade ou da conveniência no uso da prerrogativa parlamentar, torna-se frequente o andamento de projetos que carregam a ação de grupos de interesse específicos atuando diretamente com os parlamentares.

A própria crença do cidadão nas funcionalidades é influenciada pelo nível de institucionalização sobre o qual conseguem operar. O caráter de subsídio à democracia representativa de novos instrumentos, infraconstitucionais, denota constituírem mecanismos desprovidos de poder deliberatório característico dos instrumentos clássicos de consulta popular, plebiscito e referendo, garantidos diretamente pela Constituição. Isso impõe, por definição, um limite à atratividade e ao próprio papel das novas funcionalidades digitais, circunscritas mais a um caráter de fomento de uma nova cultura participativa no processo legislativo.



Nesse contexto institucional, é importante adotar como premissa o conceito de nível ótimo de abertura dos parlamentos à *e-participação* popular. O nível e a forma de abertura têm de ser tais que viabilizem a ampla e contínua participação do cidadão, sem comprometer a eficiência do processo legislativo. O cidadão participante quer se sentir ouvido de alguma forma a partir de sua manifestação digital. O estabelecimento de um limite da abertura digital dos parlamentos deve observar o fato de que é preciso que a participação tenha algum grau de efetividade, e que o cidadão veja que sua contribuição está sendo utilizada de alguma forma, sob risco de desmotivar a participação futura do cidadão (AITAMURTO, 2012). Como já ressaltamos, a constatação de efetividade dos ferramentais de interação digital com o parlamento é essencial para a adesão e aderência do cidadão, principalmente por se tratarem de ferramentas que ainda precisam comprovar sua utilidade. O cidadão é mais inclinado a participar quando identifica uma conexão entre participação e resultado político (PATEMAN, 2012). Essa conexão acentua a participação dos cidadãos, que é vista como condição para descaracterizar a democracia brasileira como meramente procedimentalista (FREITAS, 2012). A percepção de sua efetividade, ou de seu impacto no processo legislativo, é essencial para o mecanismo de *e-interação*.

Como apontam Kies (2011), Chadwick (2006) e Marques (2011), a Internet reduz significativamente o custo da participação cidadã, mas aumenta o custo do parlamento e dos parlamentares para lidar com a participação digital. O grande volume de demandas e considerações enviadas ao parlamento pode provocar sobrecargas e paralisias na instituição, gerando a sensação de desorganização ou de descaso. Não se pode, portanto, negligenciar a existência de riscos associados à interação mais intensa com os cidadãos, especialmente se afetam a imagem das instituições democráticas, caso haja a percepção negativa sobre as funcionalidades de *e-participação* popular. A dificuldade em abrir o processo legislativo, tornando uma instituição legislativa mais porosa a contribuições diversas associa-se à dificuldade em lidar com o que chega à instituição. Isso indica que não basta o aumento dos espaços de informação e participação baseados na internet, se não houver a utilização ou o tratamento dos *inputs*. É preciso que o cidadão perceba que os mecanismos de participação criados são efetivos, no sentido de que as informações recolhidas sejam analisadas pelos parlamentares ou mesmo cheguem ao seu conhecimento, sob risco de comprometer o nível de adesão popular aos Portais.

5. Considerações finais

Pôde-se identificar a construção de uma série de funcionalidades que tornam as Casas Legislativas mais porosas à participação do cidadão no processo legislativo. De certa forma, concretiza-se uma democracia mais real, expandindo a democracia formal baseada na representatividade parlamentar. No entanto, a *e-participação* popular, em regra, não chega a afetar a



agenda legislativa. Os dados coletados não permitem afirmar que as participações, ainda que deem mais visibilidade a determinadas matérias, tendam, por exemplo, a acelerar a tramitação de projetos. O caráter de estruturação da participação que se pode vislumbrar é de subsídio à atividade parlamentar, com tratamento de dados coletados de forma pouco vinculada para o funcionamento das Casas Legislativas. Pode-se dizer que o espaço e o impacto da participação popular no processo legislativo são restritos. Não se identificam processos efetivos de influência na opinião dos parlamentares e, conseqüentemente, em suas decisões sobre projetos de lei. Também inexistente uma relação direta significativa entre voto na consulta *online* e deliberação parlamentar. Isso sugere que o poder de pressão das ferramentas disponibilizadas nos portais é limitado.

Outrossim, não se pode deixar de reconhecer que os Portais tendem a incentivar a interação do cidadão com os assuntos parlamentares, ampliando a transparência no processo legislativo e propiciando a melhor compreensão, pela sociedade, da complexidade do trabalho parlamentar. Os dados coletados impedem desprezar ou reduzir esse papel, relevante, de interação na abertura do processo legislativo à sociedade civil. Isso corrobora a visão de que o envolvimento do cidadão nos assuntos da política nacional também é resultado de uma cidadania construída, na qual a disponibilização institucional de ferramentas participativas permite ampliar o fortalecimento da relação entre sociedade e esfera política.

É preciso ressaltar o caráter educativo permanente das funcionalidades para a cidadania. O acesso direto à informação sobre o processo legislativo induz não apenas ao conhecimento do seu funcionamento, mas à formação de pensamento crítico e à participação política ativa. Trata-se de oportunidade concreta de alterar a posição do cidadão como mero espectador da vida política. Esse acompanhamento virtual pode representar um componente de contrapeso à distância do parlamento do cidadão comum. No limite, pode reduzir o poder de manipulação do cidadão com a desinformação que vem caracterizando o processo político brasileiro, afetado pela disseminação de *fake news* nas redes sociais, que passam a ser aceitas independentemente de fundamento fático.

Quanto aos tipos de funcionalidades, pode-se afirmar que tanto as sugestões legislativas, que permitem a apresentação formal mais célere de uma proposição de lei, quanto as demais, constituem mecanismos de construção de uma cultura de participação popular ampla no processo legislativo, que é algo novo em nossa democracia. Mecanismos de rápido acesso como *e-petition* ou consulta simples (sim/não) tendem a gerar uma adesão popular significativa, enquanto outros mecanismos disponíveis tendem a ter mais aplicabilidade como subsídio para o processo legislativo. Contribuições externas fornecidas tanto em sugestões legislativas quanto na funcionalidade de *crowdlegislation* estiveram na origem de projetos transformados em leis, o que parece ser muito promissor em termos de contribuição efetiva ao aprimoramento das leis.



Também é importante contextualizar a comparação e a inserção dos Portais institucionais. Ambos convivem com as redes sociais convencionais, em que o poder de pressão se mostra mais significativo, visto que lá os parlamentares podem manter uma interação direta com seus seguidores/eleitores. Nas redes sociais é onde os parlamentares já estabelecem algum grau de discussão e interação maior do que o que desenvolvem por meio dos portais institucionais das Casas Legislativas, particularmente no Portal da Câmara. Os Portais são apenas uma das formas de interação digital do Parlamento brasileiro com os cidadãos, com o qual interage também pelas redes sociais na internet. As redes, naturalmente, exigem a presença das Casas e, ao mesmo tempo, reduzem o potencial de os portais institucionais desenvolverem um espaço virtual com a mesma magnitude como fórum de discussão e participação política do cidadão. É, no entanto, esperado que constituam um canal de interação, institucional, de promoção de cidadania, no sentido de ampliar as formas de aproximação com o processo legislativo constitucional. Da mesma forma, como canal oficial de interação com o Legislativo, é esperado que os *inputs* tenham algum tipo de tratamento institucional pelas Casas.

Por sua vez, a análise empreendida sobre os modelos de funcionamento e os resultados quantitativos e qualitativos de participação popular dos Portais não confirmaram a hipótese inicial de que os instrumentais do portal da Câmara proporcionam maior participação civil no processo legislativo, mas, sim, uma participação *qualitativamente* diferente. Observa-se a contribuição de mais de 18 milhões de votos em pouco mais de 6 anos no portal do Senado, o que torna a funcionalidade muito mais popular do que a similar oferecida pela Câmara, cuja experiência não registra 2 milhões de votos. Já a experiência de *e*-interação da Câmara, além de mais antiga, mostra-se mais avançada em termos de diversidade de funcionalidades disponibilizadas ao cidadão para participar do processo legislativo, o que pode estar associado a uma estrutura organizacional muito maior do que a do Senado. O investimento subjacente não é, contudo, simples, trazendo uma série de implicações para a estrutura organizacional das instituições.

As ferramentas disponibilizadas no portal do Senado (audiência interativa, consulta pública e sugestões legislativas) configuram uma interação basicamente entre cidadão e Senado, sem proporcionar interação direta com o parlamentar. Essa interação pode ser identificada, em certo grau, em algumas funcionalidades no Portal da Câmara, como o Wikilegis e os fóruns de discussão no Expressão, contudo pode ser considerada muito restrita.

Por fim, a pergunta é se cabe ao Senado se aproximar de uma forma mais parecida com uma rede social política, replicando a experiência das redes sociais privadas e da própria Câmara, que, diga-se, é muito mais bem estruturada em termos de pessoas e investimento alocado para esse fim. Sob a ótica do processo legislativo federal, que, apesar de bicameral, é apenas um, fica a indagação:



cabe investir na ampliação das funcionalidades da plataforma digital do Senado? Ou pode-se identificar uma complementação entre as funcionalidades, que, ao final, propiciam formas de contribuições distintas, mas complementares ao mesmo cidadão, que interage no processo legislativo federal tanto em uma Casa quanto em outra?

6. Referências bibliográficas

- AITAMURTO, T. (2012). *Crowdsourcing for democracy: A new era in policy-making*. Helsinki: Parliament of Finland
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Atuação parlamentar virtual: as estratégias dos Deputados Federais em seus websites. *E-legis*, Brasília, n. 16, p. 18-42, jan./abr. 2015
- BORGES, Gabriel Augusto Mendes. A “Representação Política Compartida” em face do exercício da democracia por meio eletrônico. In SILVA E SILVA, Rafael (org). *30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro*. Brasília: Senado Federal, 2018, p.47-73
- CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003
- CHADWICK, Andrew. *Internet Politics: states, citizens, and new communication technologies*. Oxford: Oxford University Press, 2006
- COLEMAN, S. Making parliamentary democracy visible: speaking to, with, and for the public in the age of interactive technology. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (eds.). *The Routledge Handbook of Internet Politics*. Londres: Routledge; Paperback Edition, 2010
- FARIA, Cristiano F.S. *O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, , Edições Câmara, 2012, 314 p, Série Temas de interesse do Legislativo, n.18
- FREITAS, Christiana Soares de. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, 2016
- HORTON, Chris. The simple but ingenious system Taiwan uses to crowdsource its laws. *MIT Technology Review*. Set/Out. 2018
- KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2010



- LEONNEL, A.; TONELLI, D.; LEME, P.; AMÂNCIO, J. Limites e Possibilidades da Interação Sociopolítica entre Sociedade e Câmara dos Deputados pelo Portal Eletrônico e-Democracia. *Administração Pública e Gestão Social*, Vol. 10, Issue 3, p. 212-221, jul-set 2018
- MARQUES, F. P. J. A. Participação, Instituições Políticas e Internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da câmara e da Presidência do Brasil. In: MARQUES, F.; MAIA, R.; GOMES, W. (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 95-121, 2011
- MENDONÇA, R.F.; PEREIRA, M.A. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso(orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, nº 1, Mar 2012
- PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* Zurique: E-Democracy Centre. E-Working Papers 2008
- PEIXOTO, T.; RIBEIRO, H. *Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009
- PERNA, A. *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados*, 2010. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2010
- RANCHORDÁS, Sofia; VOERMANS, Wim. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, issue 1, 2017
- ROSSINI, P. G. C. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas
- SILVA, Sivaldo Pereira da. O uso de fóruns on-line na eleição do conselho nacional de políticas culturais: modos de apropriação por eleitores, candidatos e governo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- STABILE, MAX. *Democracia Eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*. Dissertação (mestrado) Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Brasília: UnB, 2012

